Eén getuige is geen getuige, ook in het bestuursrecht. Of…

Juridisch Nieuws
26 jul '18

Unus testis, nullus testis

In het strafrecht geldt het adagium "unus testis, nullus testis", oftewel: één getuige is geen getuige. Deze regel ligt vast in artikel 342 lid 2 van het Wetboek van Strafvordering. Het spreekt voor zich dat het een zeer belangrijke regel is, bijvoorbeeld in zaken waarin het bewijs nou juist vaak berust op de verklaring van één getuige. Denk aan zaken waarin seksueel misbruik heeft plaatsgevonden. Daar is vaak niemand bij geweest, behalve het slachtoffer en de verdachte. Dat kan er toe leiden dat een slachtoffer dat stelt zeer traumatische gebeurtenissen te hebben ondergaan, strafrechtelijk in de kou blijft staan, ook al wordt zijn of haar verklaring als geloofwaardig beschouwd (zie voor een sprekend voorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad van 12 februari 2013, gepubliceerd in NJ 2013, 279).

Dit beginsel betekent echter niet dat er per se méér dan één getuige moet zijn. Het strafrecht kent een wettelijk bewijsminimum maar dat ziet niet op het aantal getuigenverklaringen; het gaat er om dat er meer dan één bewijsmiddel moet zijn. DNA bewijs, of ander forensisch of technisch bewijs, of een getuigeverklaring kunnen het plaatje alsnog compleet maken. Zo zijn er nog vele andere mogelijkheden. De Hoge Raad stelt dat de vraag of voldaan is aan het wettelijke bewijsminimum een beoordeling van het concrete geval vergt. Deze vraag kan dus niet in algemene zin worden beantwoord.

Het zal geen verbazing wekken dat er op strafrechtelijk gebied vele boeken zijn, en veel jurisprudentie is waarin een breed scala aan onderwerpen aan de orde komt dat gerelateerd is aan de getuige; of getuigen wel of niet (nogmaals) moeten worden gehoord, hoe dat zit als die getuigen onwillig zijn of anoniem zijn of bedreigd zijn, hoe kan worden beoordeeld of een getuige geloofwaardig is, etc. etc.

Unus testis nullus testis, ook in het bestuursrecht

In het bestuursrecht ligt de regel dat één getuigeverklaring niet kan volstaan voor het bewijs van een overtreding niet vast in de wet. Toch kan een overtreder ook via het bestuursrecht zwaar bestraft worden (al moet worden gezegd dat vrijheidsstraffen alleen door de strafrechter kunnen worden opgelegd): soms gaat het om geldboetes die in de tonnen kunnen lopen.

De eisen die in het bestuursrecht gelden voor het bewijzen van verboden gedragingen zijn anders dan die in het strafrecht. Het wettelijke bewijsminimum dat het strafrecht kent, komt in het bestuursrecht niet voor. Het bestuursrecht kent een zogenaamde ‘vrije bewijsleer’, hetgeen er op neerkomt dat het aan de rechter is om te beoordelen wanneer er voldoende bewijs is en wanneer niet, en waar het bewijs uit bestaat.

Onlangs bevestigde de Rotterdamse rechter (op 7 juni 2018, ECLI-nummer: ECLI:NL:RBROT:2018:4363) dat óók in bestuursrechtelijke aangelegenheden, als het gaat om het opleggen van boetes, voor het bewijs niet kan worden volstaan met slechts de verklaring van één getuige. Indien er géén andere bewijsmiddelen zijn, is de verweten verboden gedraging dus ook naar bestuursrechtelijke maatstaven niet bewezen. Omdat het gaat om een sanctie met een punitief karakter, moeten er volgens de rechtbank strenge eisen worden gesteld aan het bewijs. Het uitgangspunt is tevens dat de bewijslast bij de overheid ligt. Die moet het bewijs dus aandragen. De Rotterdamse rechter verwijst in haar uitspraak naar een oudere uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 december 2014 (ECLI-nummer: ECLI:NL:RVS:2014:4579), waarin de Afdeling vergelijkbaar besliste. Let wel: dit geldt als het gaat om bestraffende sancties. In het bestuursrecht bestaan naast bestraffende sancties ook herstelsancties. Met name bij herstelsancties kan de bewijslast per regel en per besluit verschillen.

De unus testis-regel geldt niet voor opsporingsambtenaren in het strafrecht. Wel voor toezichthouders in het bestuursrecht?

In het strafrecht geldt het bewijsminimum niet als het gaat om een proces-verbaal dat is opgemaakt door een opsporingsambtenaar. Artikel 344 lid 2bepaalt dat dit een uitzondering is op het wettelijk bewijsminimum. Met andere woorden: indien het enige bewijsmiddel een proces-verbaal betreft, kan het feit toch worden bewezen. Dus als een politieman de enige getuige is geweest van een strafbaar feit, kan zijn proces-verbaal toch tot een veroordeling leiden.

Eenzelfde wettelijke bepaling bestaat niet in het bestuursrecht. Een verklaring van een toezichthouder of opsporingsambtenaar heeft dus formeel een andere status in het bestuursrecht. Is het nu zo dat een enkele waarneming van een toezichthouder of opsporingsambtenaar dus niet kan volstaan voor het bewijs van een overtreding?

Herstelsancties

De ‘vrije bewijsleer’ die hierboven al ter sprake kwam, staat er op zichzelf niet aan in de weg dat een fatsoenlijk vastgelegde constatering, gedaan door één toezichthouder, kan volstaan voor het bewijs van een overtreding. In diverse zaken is door de Afdeling Bestuursrechtspraak dan ook bepaald dat een bestuursorgaan in principe uit mag gaan van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 februari 2016, te vinden op de site van de raad van state onder nummer 201502686). In een aantal zaken was een dergelijk proces-verbaal ook het enige bewijsmiddel. Echter, dit ging niet om zaken waarin bestraffende sancties aan de orde waren.

Bestraffende sancties

De Rotterdamse rechtbank, en eerder de Afdeling in de genoemde uitspraak van 17 december 2014, zijn op zich vrij helder in hun formulering. De Afdeling stelt “…dat één getuigenverklaring, bij het ontbreken van enig ander concreet steunbewijs, onvoldoende is om tot een bewezenverklaring van een overtreding te komen”. Dit betrefteen zaak waarin een boete was opgelegd. Gelet op de jurisprudentie inzake herstelsancties lijkt deze stelling alleen voor zaken waarin punitieve sancties zijn opgelegd te gelden. In hoeverre aan deze overweging een algemene betekenis moet worden ontleend die voor alle boetezaken geldt, is nog moeilijk te zeggen. Het is zoeken naar meer houvast. In het recente verleden is bewijsrecht in bestuurlijke boetezaken zeer uitvoerig aan de orde gekomen in een uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1818) en de daaraan voorafgegane conclusie van Advocaat-Generaal Keus (ECLI:NL:RVS:2017:1034). De vraag of een constatering, gedaan door één ambtenaar, volstaat om een overtreding te bewijzen, kwam daarin echter niet aan de orde.

Een extra reden om aan te nemen dat een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal óók zou kunnen volstaan als het gaat om bestraffende sancties, is dat in de rechtsontwikkeling van het bestuurlijke bewijsrecht (vooral daar waar het om bestraffende sancties gaat) aansluiting wordt gezocht bij het strafrecht. En daar kan het dus wél, zolang het althans om een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal gaat.

Maar als gezegd, het is moeilijk in te schatten. In vele zaken zullen toezichthouders, voorafgaand aan het opnemen van verklaringen, gebruik maken van hun bevoegdheden om stukken te vorderen of om zelf onderzoek te doen. In die zaken zullen dus meerdere bewijsmiddelen voorhanden zijn, waardoor de waarde van een verklaring van een getuige of een verdachte een andere waarde heeft. Dat laat onverlet dat het in de praktijk ook in bestuursrechtelijke zaken wel belangrijk is om zo goed en

snel als mogelijk in beeld te krijgen waaruit het bewijs bestaat. En om wat voor sanctie het gaat: een bestraffende sanctie, of een herstelsanctie.

Bron: PLOUM Rotterdam Law Firm

2018